

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Politiche e prassi di sviluppo locale: Egitto e Senegal a confronto

### This is the author's manuscript

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/65542> since 2021-03-27T21:19:16Z

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

# Terra d'Africa

2007-2009



EUROPEA  AFRICA

---

## Indice

### *Commiato*

#### IL NOCCIOLO DELLA QUESTIONE

Afroargentini, di Angelo Turco p. 15

#### SAGGI

##### *Altre Afriche*

Maria do Carmo Brazil

Brasile oltre le frontiere. Il fenomeno della fuga degli schiavi  
nel Mato Grosso coloniale: 1718-1789 19

Francisco Luiz Teixeira Vinhosa

Nuove schiavitù: immigrati boliviani a San Paolo 45

##### *Sviluppo locale*

Angelo Turco

Conflitti territoriali e sviluppo locale: il caso dell'Aïnoma (Niger) 57

Elisa Bignante, Egidio Dansero, Cristina Scarpocchi

Politiche e prassi di sviluppo locale: Egitto e Senegal a confronto 107

##### *Ambiente*

Lina M. Calandra

Colonialismo e conservazione: all'origine della conflittualità ambientale  
in Africa Occidentale Francese e in Africa Orientale Italiana 143

#### GIORNALE DI BORDO

Bruno Feidangai

Per una geografia sociale e culturale della musica popolare urbana  
nella Repubblica Centrafricana: i ködrö di Bangui 211

---

## L'AFRICA IN MOSTRA

Maria Mancini

*Tesori on line. Una mostra virtuale delle fotografie  
della Società Geografica di Parigi*

233

## FOCUS

Paolo Giaccaria, Cristina Scarpocchi

*Pasquale Coppola: geografia, libertà*

249

Marie-José Hoyet

*Un itinerario algerino atipico: Mohammed Moulessehouf/Yasmina Khadra*

255

"Gli Autori"

269

# Politiche e prassi di sviluppo locale: Egitto e Senegal a confronto<sup>1</sup>

*Elisa Bignante\*, Egidio Dansero\*, Cristina Scarpocchi\*\**

\* Dipartimento Interateneo Territorio, Università di Torino, CISAO (Centro Interdipartimentale di Studi e Collaborazione Scientifica con il Sahel e l'Africa Occidentale)

\*\* Università della Valle d'Aosta

1. Introduzione .....	2
2. Lo sviluppo locale nei PVS: considerazioni introduttive.....	3
3. Lo sviluppo locale in un approccio comparativo: alcune chiavi di lettura .....	5
3.1 Tra dimensione positiva e dimensione normativa.....	5
3.2 Uno schema interpretativo .....	7
4. Percorso e caratteri dell'affermazione dello sviluppo locale in Egitto .....	7
4.1 Sviluppo locale ed economia informale: le origini del dibattito sullo sviluppo locale.....	8
4.2 L'istituzionalizzazione dello sviluppo locale.....	9
4.3 La via egiziana allo sviluppo locale .....	11
4.4 Il ruolo della cooperazione internazionale. ....	11
5. Percorso e caratteri dell'affermazione dello sviluppo locale in Senegal .....	13
5.1 Uno sviluppo locale promosso dai livelli sovra-locali.....	13
5.2 Il decentramento politico-amministrativo come contesto determinante .....	14
5.3 Lo sviluppo locale nelle strategie delle cooperazione internazionale.....	14
6. Osservazioni conclusive.....	17
Bibliografia .....	19

---

<sup>1</sup> Per quanto questo scritto sia frutto di una riflessione comune, la stesura dei paragrafi è così da attribuirsi: Elisa Bignante (par. 5), Egidio Dansero (par. 1, 3), Cristina Scarpocchi (par. 2, 4), il paragrafo 6 è stato scritto congiuntamente dagli autori.

## 1. Introduzione

A partire dalla crisi che ha coinvolto il campo dei *Development Studies* e il dibattito post-*impassé* che ha animato i decenni successivi, lo sviluppo locale ha assunto progressivamente una dimensione centrale nelle politiche di sviluppo. Se nel corso degli anni Ottanta ha assunto via via un'importanza crescente nei paesi industrializzati, sia pure con forme e modalità differenti (Dansero, Giaccaria, Governa, 2008), più recentemente, nella seconda metà degli anni Novanta, un crescente interesse per lo sviluppo locale si registra in diversi paesi cosiddetti "in transizione" e in via di sviluppo (Pvs) (Pecqueur, 2005; Dubresson, Fauré, 2002). Tanto nei primi – in particolare quelli interessati dai processi di ampliamento della Ue (Sykora, 1999) – quanto in molti Pvs in Africa, in America Latina e in Asia, il dibattito su teorie e prassi di sviluppo locale appare strettamente legato al mutamento di strategie della cooperazione internazionale nelle sue diverse forme (multi, bilaterale, decentrata, non governativa). Basta scorrere l'elenco di programmi e progetti portati avanti dai grandi organismi della cooperazione internazionale (Banca Mondiale, le diverse agenzie delle Nazioni Unite quali Unido, Oil, Fenu e la stessa Ue) (Helling, Serrano, Warren, 2005; Dansero, De Marchi, 2005; Scarpocchi, 2008) per notare come lo sviluppo locale, spesso accompagnato da riforme di natura politico-amministrativa, sia progressivamente diventato una delle parole chiave dell'ultimo decennio della cooperazione internazionale.

In questa sede intendiamo analizzare le modalità con cui lo sviluppo locale si sta affermando nei Paesi in via di sviluppo (Pvs), prendendo in considerazione due casi studio in qualche modo emblematici: Egitto e Senegal<sup>2</sup>.

La scelta di esaminare in parallelo tra Egitto e Senegal l'affermazione e la diffusione di teorie e pratiche riconducibili a diverso titolo al filone dello sviluppo locale trova la sua giustificazione in un complesso equilibrio tra similitudini e differenze che legano questi due paesi africani. Il primo elemento è proprio legato alla dimensione e, più in particolare, al peso relativo e al ruolo egemone esercitato dai due paesi nei rispettivi contesti regionali di riferimento, Africa mediterranea e occidentale, più precisamente Mashrek e Sahel. Tanto l'Egitto quanto il Senegal, infatti, hanno svolto e in parte ancora svolgono una vera e propria funzione guida dal punto di vista culturale, economico, politico e religioso nelle rispettive macroregioni. Ancora, il Cairo e Dakar sono indubbiamente due tra le metropoli africane e, più in generale, del Sud del mondo, maggiormente complesse e interessanti.

Un secondo motivo che ha orientato la scelta è che in entrambi i casi l'introduzione dello sviluppo locale tra i discorsi e le prassi sullo sviluppo, come vedremo, è avvenuta esogenamente, attraverso la duplice influenza dei Paesi occidentali che hanno esercitato un maggiore influsso coloniale – quando non una diretta dominazione, come nel caso del Senegal – e degli organismi di cooperazione internazionale. Al tempo stesso questa caratteristica comune si declina, come vedremo, in maniera differente proprio seguendo le diverse narrative che caratterizzano i paesi coloniali di riferimento. L'influenza coloniale, inoltre, non si esplicita unicamente con riferimento a differenti concettualizzazioni teoriche – sviluppo dal basso nel caso francese, economia istituzionalista nel caso inglese – ma anche negli orientamenti della cooperazione internazionale nei due paesi. Come vedremo, infatti, in Egitto lo sviluppo locale si diffonde principalmente all'interno del "pacchetto sociale" in particolare il *Social Fund for Development*, della Banca Mondiale, istituzione di chiara matrice Anglo-americana. Per contro, in Senegal il ruolo giocato dalla cooperazione internazionale nella promozione dello sviluppo locale deriva dal variegato intreccio tra strategie della grande cooperazione internazionale e quella della micro-cooperazione portata

---

<sup>2</sup> Questo scritto si inserisce in una ricerca dal titolo "Territorialità e sviluppo locale tra nord e sud: un approccio comparativo" condotta dal Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e Università di Torino, all'interno del più vasto programma di ricerca nazionale (Prin 2004), dal titolo "Sviluppo locale, territorio, attori, progetti: confronti internazionali", coordinato dal prof. Faggi dell'Università di Padova (Dansero, Giaccaria, Governa, 2008).

avanti, talvolta in sinergia, talaltra in contraddizione con la prima, dalle Ong europee e nordamericane e dall'insieme degli attori della cooperazione decentrata europea.

Il confronto tra i due paesi richiede infine di puntualizzare perché si è scelto il livello nazionale per analizzare il dibattito teorico, le politiche e le pratiche dello sviluppo locale, considerandolo una scala rilevante nella definizione e rielaborazione collettiva di problemi e politiche, nella de- e ricontestualizzazione di pratiche,. Tale scelta si lega a diversi ordini di ragioni e costituisce una delle principali ipotesi alla base di questo scritto. Da un lato, è innegabile che lo sviluppo locale non esaurisca le sue potenzialità esclusivamente alla scala locale e regionale. Questa caratteristica rende necessaria una lettura multiscalare delle dinamiche locali, inserendole in un più ampio quadro, muovendo cioè lo sguardo tra più scale. In particolare, la consacrazione dello sviluppo locale quale pratica diffusa e, in un certo senso, privilegiata non può prescindere dal fatto che lo sviluppo locale venga percepito e rappresentato come "risorsa" per le politiche di scala superiore, in particolare dai governi e dalle élite centrali. Dall'altro lato, la scala nazionale non rappresenta solamente uno specifico livello amministrativo ma implica anche la condivisione di ordinamenti politici, di quadri normativi, di caratteri socio-culturali, nonché la definizione di priorità di sviluppo economico e delle relative strategie. In questa prospettiva un processo di sviluppo locale non si basa solamente sulla valorizzazione dei luoghi a partire da progetti condivisi di intervento su risorse locali, ma è inevitabilmente influenzata – e a sua volta influenza – dalla costruzione di relazioni e raccordi verticali fra diversi livelli istituzionali e di intervento.

Tenendo conto di queste prospettive, lo scritto è organizzato come segue. Dopo aver introdotto alcuni argomenti e chiavi interpretative per una lettura comparativa dello sviluppo locale, si cercherà di approfondire le questioni delineate con riferimento ai contesti nazionali egiziano e senegalese. Le indagini empiriche sono state condotte attraverso interviste e questionari a testimoni privilegiati, analisi di piani e programmi di sviluppo locale adottati dai diversi attori (statuali, cooperazione governativa e non governativa, privati), dei settori e delle modalità di intervento di ciascuno. La riflessione si articolerà su quattro dimensioni fondamentali di analisi. In primo luogo si procederà a collocare dal punto di vista temporale l'avvio del processo di affermazione dei temi legati allo sviluppo locale nei dibattiti nazionali, per poi concentrarsi sull'analisi dei caratteri, empirici e teorici, che nei due singoli studi di caso denotano e connotano i processi di sviluppo. Successivamente si esaminerà il contesto (culturale, politico, sociale ed economico; nazionale e internazionale) in cui si sviluppano le diverse narrazioni sullo sviluppo locale, evidenziando al tempo stesso le condizioni che rappresentano il presupposto per l'evoluzione delle riflessioni e le influenze che, da diverse parti, hanno inciso sulle forme e i tempi che tali discorsi assumono. Parallelamente, l'attenzione si concentrerà sugli attori che, con diverse razionalità e progettualità e muovendosi a diverse scale, tessono i discorsi fondamentali sullo sviluppo locale nei rispettivi contesti: accademici, organismi internazionali, istituzioni pubbliche e private, associazioni.

## **2. Lo sviluppo locale nei PVS: considerazioni introduttive**

L'assunzione di riflessioni e politiche proprie dello sviluppo locale da parte delle principali organizzazioni sovranazionali rappresenta uno snodo fondamentale della nostra riflessione in quanto contiene *in nuce* le ambiguità che le declinazioni dello sviluppo locale mostrano nelle loro applicazioni nei paesi in via di sviluppo. Mentre nella letteratura prodotta in Occidente sulla base di esperienze maturate a partire dagli anni Settanta e Ottanta lo sviluppo locale procede da solide evidenze empiriche nel senso di scoperta di dinamismi economici – spesso in aperta polemica con le narrative ortodosse in materia di sviluppo economico – l'interpretazione che ne propongono gli organismi internazionali è fortemente influenzata dal contesto ideologico/normativo che anima queste istituzioni. La cesura che i temi dello sviluppo locale – così come quelli della partecipazione o delle differenze di genere – segnano rispetto all'ortodossia neo-liberista (Comaroff, Comaroff,

2001) propria di organismi quali la Banca Mondiale è, infatti, più apparente che sostanziale (Scarpocchi, 2008). Come vedremo soprattutto nel caso dell'Egitto, l'introduzione di teorie eterodosse nel *mainstream* intellettuale e operativo di questi attori sovranazionali viene spesso giocato per evidenziare la necessità di ristrutturare i rapporti tra Stato e mercato. Se è vero che l'abbandono della rigida ortodossia monetarista si accompagna a un riconoscimento del ruolo regolatore dello Stato, è altrettanto vero che la maggior parte delle critiche investe la disorganizzazione dello Stato, la burocrazia elefantica e corrotta dei Pvs che amplificano, invece che contenere, le imperfezioni dei mercati. In particolare l'approccio neoliberista nelle strategie dei grandi attori della cooperazione allo sviluppo ha costituito un'alternativa pressoché univoca alla crisi dello sviluppo e al dibattito che ne è scaturito<sup>3</sup>, tanto che nella letteratura internazionale vi si fa riferimento con l'espressione *mainstream*. Dai primi anni Ottanta, con il cosiddetto *Washington Consensus*, questo approccio si è progressivamente imposto a partire dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale fino a permeare in maniera massiccia le elaborazioni e le prescrizioni politiche di molte agenzie di sviluppo, incluse quelle delle Nazioni Unite, di altri organismi internazionali e della gran parte dei governi nazionali alla scala mondiale.

In seguito al fallimento dei Programmi di Aggiustamento Strutturale, a partire dagli anni Novanta, le politiche di cooperazione allo sviluppo sono state fortemente marcate dalla svolta definita come *Post-Washington Consensus*, esplicitamente influenzata dall'approccio dell'economia neo-istituzionalista. A questo riguardo, la presa in carico della scala locale nelle politiche e nelle strategie della cooperazione allo sviluppo è il risultato delle riflessioni scaturite nella seconda metà degli anni Settanta dal tentativo di creare una visione alternativa dello sviluppo rispetto agli approcci aspatiali di impostazione macroeconomica (Potter, 2004), e dall'altro dell'influenza che la *New Institutional Economics* (North, 1990) ha esercitato sull'azione dei grandi attori della cooperazione allo sviluppo. A partire dalla consapevolezza del fallimento delle politiche neoliberiste ortodosse, che trovavano la loro massima espressione nei programmi di aggiustamento strutturale del Fondo Monetario, la *New Institutional Economics* ha sviluppato una riflessione originale sui rapporti tra Stato e mercato. Nello specifico, questo approccio si fonda sulla individuazione, alle diverse scale, di quelle istituzioni non necessariamente economiche e non direttamente legate al mercato, che sono in grado di influenzare le dinamiche di sviluppo e soprattutto di correggere i malfunzionamenti del mercato stesso.

In questa prospettiva, nei paesi in via di sviluppo, l'adesione alle nuove regole dell'economia internazionalizzata, anche e soprattutto attraverso i canali della cooperazione allo sviluppo, è stata soggetta a due tipologie di condizionalità, da un lato politica-economica e dall'altro più squisitamente politica, che si riferiscono esplicitamente alla cosiddetta *good governance* (Browne, 2006). In questo contesto, la cooperazione allo sviluppo ha progressivamente incorporato le politiche di sviluppo locale, proprio come strumento privilegiato per coniugare azioni volte a influire tanto sulla sfera economica tentando variamente di stimolare e appoggiare processi di sviluppo economico locale (Led, nell'acronimo inglese *Local Economic Development*), quanto su quella politica, attraverso la promozione di processi di decentramento e decentralizzazione, visti spesso come necessario accompagnamento delle politiche di sviluppo locale.

Questa sovrapposizione tra la dimensione economica e quella politica mette in luce non solo come l'attenzione alle dimensioni della democrazia partecipativa, della governance locale, del decentramento abbiano accompagnato i discorsi sullo sviluppo locale nei Pvs, ma abbia anche contribuito a mettere in evidenza l'inadeguatezza di approcci, concetti e modelli esplicitamente riconducibili a uno specifico percorso storico e culturale proprio del mondo occidentale. La critica nei confronti di questi processi di omologazione ha investito altresì l'azione degli organismi politici

---

<sup>3</sup> Dal punto di vista teorico, non va trascurato il significativo apporto intellettuale offerto dai *Post-development Studies*, che offre una critica radicale all'idea stessa di sviluppo. Tuttavia, proprio per gli assunti da cui parte, il filone post-development ha esercitato un'influenza minima sulle politiche e sulle pratiche, lasciando di fatto il campo libero all'esercizio delle dottrine neo-liberiste.



sopranazionali preposti alla elaborazione e diffusione di una sorta di “politica globale” basata sulla universalità dei principi democratici.

### **3. Lo sviluppo locale in un approccio comparativo: alcune chiavi di lettura**

#### *3.1 Tra dimensione positiva e dimensione normativa*

Su cosa sia lo sviluppo locale esiste un’ampia gamma di definizioni e interpretazioni, che oscillano tra dimensioni economiche e politico-istituzionali, tra evidenze empiriche e codificazione di buone pratiche. Nell’analisi dei contesti nazionali dello sviluppo locale abbiamo utilizzato una prima chiave di lettura che riprende una schematizzazione proposta da B. Hettne (1990) e ripresa da Potter (2004), laddove si distinguono due piani di lettura: la dimensione positivo-normativa e quella formale-sostanziale.

La dimensione positiva si riferisce allo studio dei processi di sviluppo così come si presentano all’evidenza empirica, posto che questo riscontro dipende comunque sempre dai paradigmi interpretativi a monte. Come ha ad esempio dimostrato la riflessione italiana sui distretti industriali fintanto che la realtà industriale italiana veniva analizzata assumendo come unità d’indagine la singola impresa o i settori produttivi non era possibile “scoprire” lo sviluppo locale. All’estremo opposto possiamo invece far riferimento allo sviluppo come orizzonte normativo. Il discorso sullo sviluppo si riferisce esplicitamente o spesso in modo implicito a degli obiettivi da raggiungere attraverso iniziative replicabili entro parametri ben definiti. Ad esempio tutta la riflessione sullo sviluppo sostenibile è chiaramente collocata in una dimensione normativa, per quanto si possano cogliere delle buone pratiche locali di sostenibilità sia nel passato che in alcune esperienze contemporanee.

La seconda dimensione (formale-sostanziale) può essere ricondotta alla ormai consolidata distinzione teorica tra crescita e sviluppo. Un approccio formale concepisce lo sviluppo in termini universali e misurabili attraverso indicatori quantificabili, tendenzialmente confinati nella sola sfera economica e in quanto tale si dovrebbe più correttamente riferire alla crescita economica. All’opposto un approccio sostanziale allo sviluppo prende in considerazione cambiamenti su piani differenti (economico, ma anche sociale, culturale ...) di natura più qualitativa, meno prevedibili e come tale meno modellizzabili e misurabili formalmente.

Analizzando lo sviluppo locale attraverso questa schematizzazione possiamo osservare che, per quanto attiene l’asse formale-sostanziale, la riflessione sullo sviluppo locale, non soltanto nel contesto italiano, si è sin dal principio collocata decisamente sull’aspetto sostanziale/positivo<sup>4</sup>, laddove si trattava di decodificare dei dinamismi locali imprevisti e imprevedibili sulla base degli approcci ortodossi nel campo dell’economia, della geografia e della sociologia economica. Per comprendere i processi che verranno ricondotti allo sviluppo locale si trattava di mettere a fuoco variabili tipicamente qualitative, difficili da quantificare e soprattutto da ricondurre entro modelli economici molto formalizzati<sup>5</sup>. Nell’evoluzione del dibattito scientifico multidisciplinare sullo sviluppo locale avvenuto in Occidente si è cercato di catturare queste variabili, attraverso concetti come quelli di risorse locali, radicamento locale, capitale sociale, *milieu* e *milieu innovatori*, reti di attori, sostenibilità e valore aggiunto territoriale (Dematteis, Governa, 2005), tentando in alcuni casi di mettere a punto modalità di misurazione quali-quantitativa di tali strumenti concettuali.

---

<sup>4</sup> Ripensando alla lezione italiana sullo sviluppo locale, nel percorso intellettuale dei principali protagonisti si trattava di riconoscere l’importanza di tutta una serie di variabili contestuali che potevano spiegare le dinamiche positive di alcuni luoghi che, sulla base delle ortodossie economiche avrebbero dovuto essere cancellati dalla carta della geografia industriale italiana.

<sup>5</sup> Nel caso dei distretti industriali, come è noto, la concentrazione spaziale di sistemi di piccole e medie imprese specializzate in uno o pochi settori produttivi consentiva di ottenere dei vantaggi (economie esterne, rapporti di fiducia, diffusione del *know how*, etc.) che diversamente sarebbero stati unicamente prerogative delle grandi, evidenziando l’esistenza di sentieri di sviluppo alternativi al modello della grande impresa e sottolineando come lo sviluppo in queste aree non abbia preso le mosse dall’esterno, ma dalle vocazioni e dalle tradizioni produttive locali.

I tentativi di aumentare la formalizzazione dello sviluppo locale sono indubbiamente interessanti e costituiscono una delle prospettive di ricerca più interessante, in una prospettiva multi e interdisciplinare, con importanti ricadute potenziali sulle politiche, e quindi sul piano normativo. Pensiamo in particolare ai tentativi di misurazione del capitale sociale ad una scala locale, che appare un tema di grande interesse e potenziale convergenza tra economisti, politologi, sociologi e geografi.

Ciononostante, a nostro avviso il tema dello sviluppo locale ha introdotto nel più ampio dibattito sullo sviluppo un elemento di fondo che conferisce allo stesso un carattere eminentemente sostanziale. E cioè che lo sviluppo può essere definito, ed eventualmente misurato, solo con riferimento ad un preciso contesto storico-geografico e non può essere pensato in termini astratti e universalistici. Questa consapevolezza, tuttavia ancora non del tutto acquisita dal dibattito sullo sviluppo, è stata rafforzata dall'emergere e progressivo affermarsi di una riflessione internazionale che ha evidenziato le potenzialità ma anche i limiti di una visione di chiara matrice occidentale dello sviluppo (Rist, 1996). Si tratta di riflessioni a cui il mondo della cooperazione internazionale era pervenuto da tempo, passando attraverso la constatazione del fallimento delle logiche sviluppiste top-down e dall'emergere di visioni alternative dello sviluppo stesso.

Sulla base di questa considerazione consideriamo ora l'asse positivo-normativo. Come si è visto, ripercorrendo la storia dell'affermazione dello sviluppo locale nei paesi occidentali, è possibile individuare a grandi linee il passaggio da una fase in cui dominava sostanzialmente una visione positiva dello sviluppo locale, in quanto scoperta di dinamismi locali relativamente endogeni e imprevisi, evidenza empirica che richiedeva nuove chiavi di lettura, ad una fase in cui prevale una dimensione normativa, coincidente con l'affermazione dello sviluppo locale nelle politiche, attraverso la proliferazione di un variegato insieme di strumenti. Questa logica normativa appare in maniera evidente nelle modalità con cui lo sviluppo locale si è affermato nei Pvs, in quanto lezione appresa dalle buone pratiche nel Nord del mondo (sull'esempio dei distretti e dei cluster industriali) e in quanto insieme di procedure di ingegneria istituzionale volte a creare una sorta di "miniature della società locale" per riprodurre la complessità delle relazioni sociali nelle loro diverse dimensioni (politica, economica, culturale ecc.) (Dansero, De Marchi, 2005). È su queste basi che può essere compreso l'approccio francese fortemente codificato nelle pratiche di sviluppo locale in tutta l'Africa francofona, per rimanere ad una delle due macro-aree del nostro studio, dove lo sviluppo locale viene utilizzato come ricetta che deve necessariamente accompagnare i processi di decentramento politico-amministrativo spinti dalla grande cooperazione internazionale e dalla cooperazione decentrata degli enti locali (Totte, Dahou, Billaz, 2003).

Per quanto attiene il raccordo tra dimensione economica e dimensione politica nello sviluppo locale, lo stesso Hettne si sofferma sulla necessità di esplicitare la dimensione intrinsecamente normativa presente in qualunque accezione di sviluppo, anche in quella dello sviluppo locale, proprio per non rimanere prigionieri di visioni ideologiche potenzialmente riduttive. L'approccio delle scienze sociali, e specialmente quello geografico, rischia, infatti, di fornire una rappresentazione falsamente omogenea della società locale, dimenticando i conflitti al suo interno e proponendo visioni idilliache e/o ingenui, comunque pericolose. La questione dello sviluppo locale si pone infatti come posta in gioco non solo economica ma anche politica, riguardando le modalità con cui vengono regolati localmente i conflitti tra i diversi attori dello sviluppo. Proprio le dinamiche attoriali che si dispiegano in relazione alla conflittualità rivestono notevole rilevanza per il mondo della cooperazione, laddove nel perseguire approcci improntati ad una logica di sviluppo locale proliferano strumenti di concertazione che tuttavia hanno come principale obiettivo la risposta a necessità contingenti legate all'attuazione di programmi e progetti. Così anche la piccola-media cooperazione, quella delle Ong per intendersi, si deve misurare con opzioni strategiche tra il favorire la democrazia locale appoggiando soggetti privilegiati della società civile (ad esempio associazioni di base nei Pvs) che in realtà non offrono alcuna garanzia democratica, oppure di appoggiare il rafforzamento istituzionale dei neonati livelli di governo locale (D'Aquino, 2002), che appaiono spesso assoggettati al controllo di elite locali, nel loro intreccio spesso clientelare con i

livelli sovralocali. In ciò, anche e forse ancor più nei Pvs, si ripropone una questione di fondo sul rapporto tra gestione politica dello sviluppo, democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa che ritroviamo nei contesti europei ed italiani in particolare.

### 3.2 *Uno schema interpretativo*

Nel confrontare le modalità con cui lo sviluppo locale si è affermato nei contesti nazionali egiziano e senegalese, si è cercato di far emergere la poliedricità e l'ambiguità delle categorie concettuali che vengono normalmente raggruppate sotto l'etichetta di "sviluppo locale" o "sviluppo economico locale".

L'analisi dei due studi di caso vuole offrire una rappresentazione dello sviluppo locale che tenga conto da un lato della complessità dei contesti, non solo nazionali ma anche internazionali<sup>6</sup>, in cui i diversi discorsi sullo sviluppo locale si sono sviluppati; dall'altro la dinamicità delle riflessioni e delle pratiche incentrate sullo sviluppo locale, che assumono significati e portate diverse col passare del tempo e con la stratificazione di discorsi e prassi.

Lo studio dei due contesti nazionali dello sviluppo locale permette di fare emergere diversi percorsi di ricerca, diverse traiettorie del dibattito e delle pratiche, riflettendo sulle criticità e sugli elementi problematici. La scelta operata in questa sede ha privilegiato l'individuazione di un percorso di affermazione delle teorie e delle pratiche di sviluppo locale, articolato su tre momenti principali: (i) *scoperta*: è la fase in cui prende avvio la riflessione, più o meno coerente e strutturata, su temi che possono, esplicitamente o implicitamente, essere ricondotti allo sviluppo locale; (ii) *istituzionalizzazione*: è la fase identificabile nel passaggio dalla dimensione positiva (riconoscimento, concettualizzazione e interpretazione dell'esistente) a quella istituzionale e normativa. Essa si verifica allorché la riflessione sullo sviluppo locale esce dalla sfera della ricerca e investe quella della politica (sia in quanto si prendono decisioni su questioni di interesse collettivo, sia in quanto si definiscono esplicite politiche e strategie di sviluppo); (iii) *critica*: è la fase della elaborazione di una visione critica, o per lo meno dell'aumento di consapevolezza circa la necessità di rileggere criticamente il passato, sia nelle declinazioni teoriche sia, più apertamente, nelle applicazioni.

L'attenzione si è concentrata sulla identificazione e analisi delle condizioni che hanno rappresentato il presupposto per l'evoluzione delle riflessioni sullo sviluppo locale e le influenze che, da diverse parti, hanno inciso sulle forme e i tempi che tali discorsi hanno assunto. Il passo successivo è consistito nella identificazione degli attori fondamentali che, con diverse razionalità e progettualità e muovendosi a diverse scale, tessono i discorsi fondamentali sullo sviluppo locale nei diversi contesti: accademici, organismi internazionali, istituzioni pubbliche e private, associazioni che sono, a diverso titolo e in differenti fasi e contesti, i principali soggetti che organizzano la elaborazione di un discorso più o meno coerente sullo sviluppo locale.

Infine, un ulteriore ambito di analisi è consistito nella definizione della scala sub-nazionale che ha svolto un ruolo fondamentale nell'indirizzare il dibattito in una prospettiva positiva (luoghi nel paese considerato o noti a livello internazionale che vengono assunti come riferimenti paradigmatici di processi spontanei di sviluppo locale) in una chiave maggiormente normativa (luoghi che presentavano gravi lacune in termini di crescita economica e/o di sviluppo umano per i quali lo sviluppo locale appariva come un possibile sentiero di sviluppo).

## 4. Percorso e caratteri dell'affermazione dello sviluppo locale in Egitto

La genesi della riflessione sullo sviluppo economico locale in Egitto può essere assunta come paradigmatica delle relazioni tra Washington/post-Washington Consensus e sviluppo locale

---

<sup>6</sup>Con riferimento alle relazioni che si sviluppano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

sottolineate nel secondo paragrafo. Come vedremo, infatti, l'emergere di temi riconducibili allo sviluppo locale nel dibattito teorico e politico egiziano deve essere contestualizzato nelle polemiche e nei conflitti, accademici e politici, che hanno segnato il passaggio dalla politica economica nasseriana, di ispirazione socialista o comunque statalista, a una progressiva apertura nei confronti dell'economia di mercato e delle relazioni economiche internazionali. Questo legame indissolubile con il passato nasseriano spiega, a ben vedere, sia la relativa precocità con cui temi legati più o meno direttamente allo sviluppo locale – databile tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta – sono entrati nel dibattito sullo sviluppo economico in Egitto sia le ambiguità che vedono un perdurante legame tra politiche di sviluppo locale e politiche di chiara matrice dirigista.

#### *4.1 Sviluppo locale ed economia informale: le origini del dibattito sullo sviluppo locale.*

Storicamente, l'attenzione a temi connessi allo sviluppo locale, in Egitto, ha origine simultaneamente sul piano positivo/empirico e su quello normativo/politico.. Di fatto, come vedremo nel prossimo paragrafo, questi due momenti sono di fatto indistinguibili.

Dal punto di vista positivo, l'ispirazione può essere fatta risalire ai primi anni Ottanta con l'interesse per le micro-imprese e l'economia informale che si è diffuso presso la classe intellettuale e dirigente dei paesi in via di sviluppo dopo la pubblicazione della fondamentale opera di Hernando De Soto "El otro sendero"(1989), incentrato proprio sul ruolo che l'economia informale poteva svolgere nei processi di sviluppo economico e sociale nei PVS.

In realtà, esistono studi sull'economia informale egiziana che risalgono ai primi anni Ottanta (Birks and Sinclair, 1982), basati sui dati ufficiali dei censimenti, che tuttavia sottostimavano ampiamente la dimensione del settore informale, cui veniva attribuito un misero 7% del totale delle imprese presenti in Egitto. Solamente sul finire degli anni Ottanta nuovi studi aprono la via verso nuove stime, più credibili, del ruolo giocato dall'economia informale nell'economia egiziana, stimato entro una forbice tra il 40% e il 70%. L'evento fondamentale è il lancio su ampia scala di un censimento, finanziato dal *National Centre for Social and Criminal Studies* e diretto da Alia El-Mahdi, una delle figure chiave nel dibattito sullo sviluppo locale in Egitto assieme ad un'altra economista di rilievo internazionale, Heba Andoussa.

Sebbene con una minore attenzione alla dimensione sociale dello sviluppo, l'opera di De Soto e il suo recepimento da parte del contesto accademico e intellettuale egiziano svolge un ruolo simile a quello esercitato in Italia dalla "scoperta" dei distretti industriali da parte di Giacomo Becattini (1998) e di altri economisti neo-marshalliani: in entrambe le esperienze le PMI – nella veste distrettuale in Italia, sotto forma di settore informale in Egitto – cessano di rappresentare i settori residuali rispetto a un discorso dominante incentrato sulla modernizzazione e sul ruolo dello Stato – rispettivamente le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno e l'industrializzazione di massa nasseriana – per essere riconcettualizzate come soggetti trainanti delle rispettive economie nazionali.

Progressivamente, l'interesse per il ruolo, potenziale ed effettivo, dell'economia informale nel favorire l'innescio di processi di sviluppo si sposta dal contesto iniziale – vale a dire quello urbano, segnatamente delle due metropoli egiziane, Il Cairo e Alessandria – per estendersi a tutto l'Egitto, innestandosi così sulla più ampia riflessione su sviluppo e sottosviluppo a scala nazionale. A questo proposito si registra un secondo momento fondamentale per la genesi dello sviluppo locale in Egitto, vale a dire la pubblicazione, alla metà degli anni Novanta, del primo *Human Development Report* a cura dello Undp. La funzione svolta dall'HDR è stata essenzialmente quella di mostrare, grazie alla presunta "oggettività" dell'Indice di Sviluppo Umano (HDI), la diffusione della povertà in Egitto, soprattutto nelle aree maggiormente periferiche dell'Alto Egitto, e quindi la necessità di politiche di sviluppo *ad hoc*<sup>7</sup>. In questa prospettiva gli anni Novanta segnano l'ingresso nel dibattito

---

<sup>7</sup> Questa vera e propria "rivoluzione culturale" – l'autorappresentazione da parte di economisti e intellettuali come un paese in via di sviluppo – ha fatto sì che l'Egitto sia stato negli ultimi dieci anni uno dei paesi maggiormente attivi nella riflessione sull'HDI e nella pubblicazione di rapporti nazionali e sub-nazionali.

e nelle politiche anche di un certo numero di organismi sovra-locali che portano un proprio contributo alla elaborazione del concetto di sviluppo locale in Egitto. Per esempio, l'Egitto è stato il primo paese nella regione Mena (*Middle East North Africa*) dove la *World Bank* ha lanciato, nel 1992, un programma di *Social Fund for Development* (SFD). Non solo: nel periodo tra il 1999 e il 2006 dei 530 milioni di dollari stanziati nell'ambito dei quattro SFD attivi nella regione, quasi la metà (240 milioni) sono stati allocati in Egitto, coprendo circa il 13% della spesa pubblica per la protezione sociale. Un altro attore che ha svolto un ruolo fondamentale è stato, ovviamente, l'*International Labour Organisation* (ILO), presente in Egitto sin dal 1959 e attivo in maniera sistematica nel campo dell'economia informale.

L'ingresso di attori sovra-nazionali ha ovviamente aperto il campo per l'applicazione di altri approcci allo sviluppo, dallo sviluppo rurale a quello partecipativo, dal ruolo delle politiche di genere al decentramento amministrativo. Va tuttavia osservato che l'attenzione alle piccole e micro-imprese – e in particolare all'economia informale – rappresenti in ogni caso l'elemento unificatore, dal momento che sotto questa categoria ricadano, ad esempio, tanto la bottega orafa del Cairo, che fa leva sul patrimonio immateriale di tecniche orafe di antica tradizione, quanto il micro-commercio esercitato da un'associazione di donne nel Delta del Nilo.

Un ulteriore aspetto di cui occorre tenere conto, come accennato in precedenza, è l'attenzione sempre maggiore dedicata ai temi degli squilibri regionali. In questa prospettiva, sempre negli anni Novanta, si registrano iniziative importanti di redistribuzione e di riorganizzazione spaziale dei processi di sviluppo, come la realizzazione di 20 *Business Research Centers* (BRC) e di 10 *Technology Centers* al di fuori dei governatorati forti del Cairo, proprio a supporto delle specializzazioni locali – per esempio la produzione di mobili a Damietta. L'altro grande tema dominante il dibattito sullo sviluppo regionale è il problema dell'arretratezza dell'Alto Egitto, dove è concentrato il 37% della popolazione egiziana e, soprattutto, il 65% dei poveri egiziani – cioè di chi vive sotto la soglia di povertà. Come vedremo nel paragrafo conclusivo, proprio la definizione di politiche di sviluppo per il Sud dell'Egitto rappresenta uno degli ambiti in cui l'approccio dello sviluppo locale mostra i propri più evidenti limiti – o quanto meno la necessità di essere integrato con approcci differenti.

#### 4.2 L'istituzionalizzazione dello sviluppo locale

Sebbene la riflessione sullo sviluppo locale muova indubbiamente, come si è visto, dalla “scoperta” di processi positivi già presenti nella società egiziana la dimensione politica e normativa è presente sin dal principio come fonte di ispirazione del dibattito.

Il contesto politico e intellettuale in cui si genera la riflessione sull'economia informale è infatti caratterizzato da una reazione “ideologica” nei confronti delle narrative nasseriane, incentrate sulla modernizzazione e industrializzazione dell'economia egiziana da condursi essenzialmente sotto l'egida statuale, attraverso grandi imprese gestite direttamente dallo Stato e massicce ondate di assunzioni nella Pubblica Amministrazione. Non è un caso che la figura intellettuale internazionale di riferimento sia Hernando De Soto, autore di una lettura del ruolo dell'economia informale nei Pvs di chiara ed esplicita matrice neo-liberista, come evidenziato dalle attività dell'Economic Research Forum, uno dei principali canali di diffusione del pensiero neo-istituzionalista, tradizionalmente identificato come il principale vettore dell'ibridazione tra temi propri dello sviluppo locale e il pensiero neo-classico e neo-liberista.

Se è chiara la matrice normativa di stampo neo-liberista che soggiace al dibattito accademico e intellettuale, la medesima tensione tra eredità nasseriana e spinte neo-liberiste è ancora più evidente se consideriamo il processo di istituzionalizzazione dei temi connessi allo sviluppo locale. Nel quadro della politica di *infitah* (apertura) rispetto al blocco occidentale e all'economia internazionale di mercato portata avanti da Sadat in evidente contrasto con il suo predecessore, l'evento primo che crea effettivamente le condizioni perché si possa parlare di sviluppo regionale e locale in Egitto è dato dal decreto presidenziale n. 43 del 1979 (Law of Local Management System)

con cui Sadat introduce una prima forma di sussidiarietà tra le diverse scale amministrative incaricate della gestione dello Stato (governatorato, città, quartieri, villaggi). Non solo: ancora più significativamente, la legge del 1979 introduceva il principio delle “regioni economiche”, non necessariamente coincidenti con i confini dei singoli governatorati, dotate di strutture di pianificazione che avrebbero dovuto fornire al *Ministry of Planning* (responsabile del coordinamento delle politiche nazionali) informazioni e indicazioni circa le risorse specifiche e il potenziale delle singole regioni economiche, nonché definire politiche di sviluppo locale e regionale.

Nonostante queste premesse, la diffusione dei temi legati allo sviluppo locale è stata meno lineare e facile di quanto ci si sarebbe potuto aspettare, in primis proprio a causa della resistenza “culturale” dei soggetti che avrebbero dovuto dare seguito alle indicazioni previste dal decreto del 1979. Significativo, a questo proposito, che la prima grande inchiesta di fine anni Ottanta sull’economia informale sia stata sponsorizzata dal *National Centre for Social and Criminal Studies*, vale a dire un’istituzione dedicata all’analisi della marginalità sociale, nell’indifferenza, se non nell’ostilità, del *Ministry of Industry*, roccaforte della dottrina industrialista nasseriana. Progressivamente, nondimeno, nel corso degli anni Novanta e nei primi anni del nuovo Millennio si è registrata una certa attività da parte dei Ministeri coinvolti nei processi riconducibili allo sviluppo locale. Sebbene non sia facile orientarsi nella complessa architettura istituzionale egiziana, con continui cambi di denominazione, di competenze, accorpamenti e scissioni, la nostra attenzione non può non incentrarsi sull’esistenza di un *Ministry for Local Development* (Mld), istituito a partire dai primi anni Novanta.

Le vicende del Mld sono in qualche misura emblematiche dell’ambiguità con cui i temi dello sviluppo locale si sono diffusi in Egitto. In primis, può essere utile considerare le finalità rispetto alle quali il Ministero è stato creato, ma per questo dobbiamo dedicare un minimo di attenzione alla più complessiva architettura istituzionale egiziana. Tradizionalmente, il Ministero chiave è quello denominato *Planning*, a testimonianza ancora una volta della resilienza dell’eredità nasseriana, che aveva il compito di mediare tra le esigenze dei singoli ministeri per rendere coerenti le azioni delle differenti componenti della politica egiziana con le disponibilità finanziarie e soprattutto le linee guida del governo, espressione ovviamente della visione strategiche del Presidente. L’istituzione del Mld veniva in un certo senso a configurare un’autorità, se non antagonista, almeno complementare rispetto a quella del *Ministry of Planning*: il *Ministry of Local Development* svolgeva in altri termini una funzione di mediazione analoga, ovviamente non tra ministeri ma tra i diversi governatorati e le diverse unità amministrative regionali. Sebbene il Mld dipendesse in ultima istanza dal *Ministry of Planning*, la sua funzione era appunto quella di armonizzare le diverse politiche locali e regionali di sviluppo rispetto agli obiettivi nazionali del governo centrale. Diventano già a questo punto chiare alcune aporie insite nel funzionamento di questa istituzione: in primo luogo, più che di sviluppo locale avrebbe senso di parlare di politiche di sviluppo regionale standard, incentrate prevalentemente sulla costruzione di infrastrutture sociali ed economiche nelle aree più periferiche, piuttosto che sulla valorizzazione e messa in rete di peculiarità locali. In secondo luogo, nel momento in cui il Mld affermava un principio di complementarità tra la scala nazionale e quella regionale e, in questa maniera, partecipava a un più ampio movimento di ristrutturazione e decentralizzazione del potere statale, al tempo stesso contribuiva a mettere tali processi sotto il controllo del *Ministry of Planning* e a vincolare pesantemente la progettualità regionale e locale agli indirizzi del Governo e in particolare del Presidente.

L’ambiguità dei rapporti tra il *Ministry of Local Development* e il *Ministry of Planning* è ancora più evidente se consideriamo la serie di fusioni e divisioni che ha caratterizzato proprio gli ultimi anni. Nel 2005 un decreto presidenziale ha incorporato i due ministeri, ovviamente con la preminenza del *Ministry of Planning*, ufficialmente per migliorare l’integrazione tra i due livelli di programmazione, verosimilmente per aumentare il controllo del governo nazionale sui governatorati. L’esperimento ha retto per circa un anno, fino al settembre 2006, quando il *Ministry of Planning* è stato diviso in due diversi ministeri, il *Ministry for Economic Development* e il

*Ministry for Local Development*, divisione che di fatto ripristina la situazione precedente all'accorpamento<sup>8</sup>.

#### *4.3 La via egiziana allo sviluppo locale*

In conclusione, l'emergere e il diffondersi in Egitto di temi tradizionalmente riconducibili allo sviluppo locale si muove simultaneamente su due piani, quello positivo/economico e quello normativo/politico. Da un lato, infatti, lo sviluppo locale emerge in Egitto in seguito al diffondersi della consapevolezza del ruolo delle PMI nell'economia egiziana. Dall'altro lato, questa "scoperta", a differenza di quanto avvenuto in Italia con i distretti industriali, non viene immediatamente declinata in termini né meso-economici (considerando per esempio il ruolo delle economie esterne e delle specializzazioni settoriali) né territoriali (evidenziando il contributo di fattori localizzati per la sopravvivenza e la competitività di questo tessuto di Pmi). Solamente nel nuovo millennio troviamo riflessioni esplicite sull'effetto di prossimità che differenzia i cluster dalle mere agglomerazioni (El-Mahdi, 2002). Per contro, il tema dell'economia informale e delle Pmi viene immediatamente giocato in chiave macro-economica, vale a dire legando il tema dello sviluppo locale a quello del ruolo dello Stato nell'economia, in maniera peraltro assolutamente coerente con i dettami dell'interpretazione neo-istituzionalista dello sviluppo economico e del funzionamento dei mercati. In altri termini, l'interpretazione dell'economia informale, invece che essere disegnata in positivo (quali fattori ne permettono la sopravvivenza e in alcuni casi la competitività) con la conseguente scoperta della dimensione territoriale dello sviluppo, è quasi totalmente definita in negativo, i termini di "market failure" (quali fattori macro-economici ne ostacolano lo sviluppo).

In questo senso, il dibattito sullo sviluppo locale è stato fortemente "nazionalizzato", con una radicale contestualizzazione in una riflessione prettamente egiziana che dura da trent'anni, vale a dire quella sulla portata dell'eredità nasseriana, su quanto l'Egitto se ne sia allontanato e su quanto, per contro, l'organizzazione dello Stato – e in particolare l'intervento dello Stato nelle dinamiche di mercato – sia tuttora influenzata dalla presenza di apparati burocratici di matrice nasseriana. In questo senso, le critiche verso lo sviluppo locale affondano le proprie radici nel medesimo contesto intellettuale da cui proprio lo sviluppo locale muove i primi passi in contrapposizione con il dirigismo nasseriano. In altri termini, più che una vera e propria fase critica sarebbe più logico parlare di una reazione allo sviluppo locale.

Questo peculiare incontro tra istanze strettamente nazionali (il rapporto con l'eredità nasseriana) e filoni di riflessioni maggiormente globali (il ripensamento neo-istituzionalista dei rapporti tra Stato e mercato) ha quindi dato origine a una diffusione in Egitto di temi che sono sì legati allo sviluppo locale, ma che al tempo stesso ne delineano un'applicazione ambigua e marcatamente eterocentrata. Si spiegano così alcune aporie proprie dello sviluppo locale in Egitto, come per esempio il fatto che il riconoscimento dell'effetto prossimità in alcuni cluster manifatturieri si accompagni a politiche di rilocalizzazione quasi forzata delle imprese del cluster, senza considerare come queste politiche di fatto recidano le condizioni di radicamento territoriale che avevano reso possibile lo sviluppo del cluster (Abdel-Kader, Giaccaria e Scarpocchi, 2008; Scarpocchi, 2003).

#### *4.4 Il ruolo della cooperazione internazionale.*

Per quanto riguarda il ruolo della cooperazione internazionale, in particolare dagli organismi sovranazionali, occorre registrare una sostanziale convergenza con l'approccio nazionale descritto nei paragrafi precedenti. A questo proposito, oltre alla già citata scoperta dell'economia informale, si registra un secondo momento fondamentale per la genesi dello sviluppo locale in Egitto, vale a dire la pubblicazione, alla metà degli anni Novanta, del primo Rapporto sullo sviluppo umano a

---

<sup>8</sup> Le ragioni della recente divisione non sono mai state chiarite, coerentemente per altro con la difficoltà di comprendere dettagliatamente il ruolo e le funzioni operative del *Ministry of Local Development*.

cura dello Undp. La funzione svolta dal Rapporto è stata essenzialmente quella di mostrare, grazie alla presunta “oggettività” dell’Indice di Sviluppo Umano (Isu), la diffusione della povertà in Egitto, soprattutto nelle aree maggiormente periferiche dell’Alto Egitto, e quindi la necessità di politiche di sviluppo ad hoc. In questa prospettiva gli anni Novanta segnano l’ingresso nel dibattito e nelle politiche anche di un certo numero di organismi sovra-locali che portano un proprio contributo alla elaborazione del concetto di sviluppo locale in Egitto. Per esempio, l’Egitto è stato il primo paese nella regione Mena (*Middle East North Africa*) dove la *World Bank* ha lanciato, nel 1992, un programma di *Social Funds for Development* (Sfd). Non solo: nel periodo tra il 1999 e il 2006 dei 530 milioni di dollari stanziati nell’ambito dei quattro Sfd attivi nella regione, quasi la metà (240 milioni) sono stati allocati in Egitto, coprendo circa il 13% della spesa pubblica per la protezione sociale. Un altro attore che ha svolto un ruolo fondamentale è stato, ovviamente, l’*International Labour Organisation* (Ilo), presente in Egitto sin dal 1959 e attivo in maniera sistematica nel campo dell’economia informale. Non è un caso che il nuovo sito del *Ministry for Local Development*, recentemente aperto dopo la ricostituzione del Ministero come autonomo rispetto al *Ministry for Planning*, una delle poche pagine già accessibili in lingua inglese è proprio il riferimento al rapporto sullo sviluppo umano alla scala regionale – cioè di governatorato – che da alcuni anni viene redatto dallo Undp in cooperazione con il governo egiziano.

È inoltre evidente che nella diffusione di temi riconducibili allo sviluppo locale in Egitto è all’opera una convergenza più profonda che poggia le proprie basi sulla condivisione dell’ideologia neo-istituzionalista tanto da parte delle élite intellettuali egiziani quanto da parte dei principali organismi internazionali, primo fra tutti la *World Bank*, con esiti talvolta sorprendenti. Si pensi per esempio alle politiche del governo egiziano di delocalizzazione forzata di agglomerazioni di artigiani, letteralmente costretti a spostarsi da zone di pregio immobiliare all’interno del Cairo verso il deserto, nelle *new town*. Sebbene, a prima vista, si tratti di una politica che dovrebbe incontrare il disappunto del fronte neo-istituzionalista – dal momento che si prospetta come un’ingerenza dello Stato centrale che altera profondamente le istituzioni economiche e sociali attorno a cui si organizza l’economia delle pmi e delle botteghe artigiane – osserviamo una sostanziale convergenza tra politiche centralizzate e iniziative portate avanti dagli organismi internazionali. Il caso probabilmente più significativo è quello di El-Hirafiyeen (Elyachar, 2005), una *new town* dove il Governo egiziano ha delocalizzato a forza gli artigiani meccanici che popolavano le strade ormai gentrificate di Heliopolis e Nasr City e dove, alcuni anni dopo, il Social fund for development della Banca Mondiale ha favorito l’insediarsi di Ong di “giovani imprenditori”. Come mostra la fondamentale ricerca di Julia Elyachar, questo incontro nel deserto, a numerose miglia dal Cairo, è tutto fuor che casuale. La finalità è quella di creare delle sinergie discutibili tra le finalità del Governo e quelle della Banca Mondiale. Da un lato, la presenza di artigiani e di atelier tradizionali, allontanati a forza dalla città, doveva consentire, nelle attese dei promotori, l’attivazione di una qualche forma di capitale sociale a beneficio delle Ong create ad hoc per trarre beneficio dei Sfd. Dall’altro lato, lo sviluppo del Sfd in una *new town* legittimava la politica di riequilibrio spaziale e regionale del Governo egiziano e le sue pratiche, ormai obsolete, di ingegneria sociale. Il punto centrale, come osserva Elyachar, risiede proprio nel fatto che questo come molti altri casi di sviluppo locale assume i caratteri di un vero e proprio esperimento sociale, vale a dire lo sfruttamento delle reti non economiche – il capitale sociale – per diffondere e trasmettere i valori propri della competizione e della strutturazione capitalistica in contesti economici, sociali e culturali largamente estranei a essa.



## 5. Percorso e caratteri dell'affermazione dello sviluppo locale in Senegal

### 5.1 Uno sviluppo locale promosso dai livelli sovra-locali

A partire dalla metà degli anni Novanta, lo sviluppo locale è diventato uno degli obiettivi centrali delle politiche di sviluppo in Senegal, strettamente legato ad altre parole chiave quali decentramento, governance e partecipazione.

Riprendendo le chiavi di lettura presentate in precedenza, non possiamo tuttavia parlare per il Senegal di “scoperta” dello sviluppo locale. Esistono certamente nelle differenti realtà locali senegalesi dei dinamismi locali, anche piuttosto vivaci, legati all'associazionismo produttivo e socio-economico in generale, ai circuiti dell'economia informale, ad alcune limitate e circoscritte aree di specializzazione nella produzione di oggetti di artigianato, ad alcune filiere di produzione agricola (riso, cipolla, pomodoro, etc.) (Magrin, 2007). Non è tuttavia con riferimento a questi dinamismi locali che si ricollega il dibattito sullo sviluppo locale, quanto piuttosto a processi di tipo top-down.

In Senegal l'attenzione allo sviluppo locale prende infatti avvio in stretta relazione con le riflessioni e i programmi statali sostenuti dalla grande cooperazione internazionale, mentre sul piano teorico si rinvia soprattutto ai filoni francesi di studio sullo sviluppo locale (si vedano, tra gli altri Piveteau 2005; Pecqueur 1989, 2005; Lévy, Lusseau 2004), principale punto di riferimento del panorama scientifico e accademico senegalese.

Lo sviluppo locale si è cioè affermato sin da subito nella sua dimensione normativa, di istituzionalizzazione di politiche, con scarsi riferimenti teorici ed empirici ad una dimensione positiva.

In questo quadro si assiste alla diffusione di definizioni e strategie di sviluppo locale, fortemente legate alla promozione di una governance territoriale, sostenute dal folto e variegato mondo della cooperazione allo sviluppo (multilaterale, bilaterale, non governativa, decentrata), che finanzia la quasi totalità degli interventi di sviluppo dello stato senegalese<sup>9</sup>. Più nello specifico, tanto nella riflessione accademica quanto nei documenti della cooperazione internazionale a partire dagli anni Novanta viene posta enfasi sull'opportunità e sulla necessità di “trasformare” le forme di governo statale. La priorità viene individuata nell'assegnazione di fiducia alla società civile e nella creazione di spazi di autonomia locale (Totté, Dahou, Billaz, 2003), articolando la concezione di sviluppo intorno alla capacità di mobilitare attori locali per la costruzione di progetti territoriali condivisi.

Supportato da uno scarso substrato di riflessione e osservazione empirica il concetto di sviluppo locale assume così rilievo nelle politiche senegalesi come principio guida per favorire processi di *governance* e *empowerment* delle collettività locali. La riflessione che si diffonde sul piano accademico, politico, sociale e culturale in Senegal è che attraverso il decentramento amministrativo possa essere favorita una partecipazione allargata della popolazione ai processi decisionali coinvolgenti la scala locale. In questa direzione assume rilievo nel dibattito la centralità della creazione di livelli amministrativi decentrati per pervenire ad uno sviluppo più equo – come ribadito nei documenti di valutazione dei *Millenium Goals* in Senegal – e per favorire trasformazioni che partano dal locale. Questo orientamento, fortemente sostenuto dalla cooperazione internazionale, viene promosso dal governo senegalese, alla ricerca di una condivisione di responsabilità con i livelli amministrativi subordinati per condividere e in parte sgravarsi di oneri finanziari e responsabilità sociali sempre più difficili da soddisfare.

---

<sup>9</sup> Nel 2001-2002 secondo l'OCSE e la Banca mondiale, la cooperazione francese e l'IDA (International Development Association della Banca Mondiale) sono stati i principali donatori, fornendo il 68% del volume dei contributi pubblici allo sviluppo, con una media annuale di circa 319 milioni di dollari statunitensi su 474.

### 5.2 Il decentramento politico-amministrativo come contesto determinante

L'affermazione dello sviluppo locale avviene così in strettissima relazione con il processo di decentralizzazione politico-amministrativa che, formalmente, aveva preso il via già nel 1972, in seguito al lento processo di decolonizzazione. Nel corso degli anni Novanta, questo processo di decentralizzazione avviene in Senegal (come nella maggior parte degli altri paesi dell'Africa Occidentale) in un contesto di forte affermazione di ideologie liberali volte al disimpegno statale nel quadro delle politiche di aggiustamento strutturale imposte dal FMI, e sotto la pressione dei principali finanziatori internazionali, Banca Mondiale in testa. Con la legge 72-25 si assiste alla creazione delle collettività locali quali Comuni e Comunità Rurali, che di fatto fino al 1990 (legge 90-35) rimarranno entità poco più che nominali, relegate sotto il controllo di un sotto-prefetto di nomina statale. Ma è soprattutto con il 1996 che il processo di decentralizzazione conosce un significativo passo in avanti verso una regionalizzazione, attraverso sia una riforma istituzionale che erige le regioni al rango di collettività locali (l. 96-06), sia una riforma funzionale (l. 96-07) che trasferisce numerose e importanti competenze alle regioni e alle altre collettività locali (comuni e comunità rurali)<sup>10</sup>. L'orientamento che si consolida è che attraverso il decentramento sia possibile affidare alla dimensione locale il protagonismo necessario perché possa promuovere e sostenere lo sviluppo socio-economico del Paese attraverso la delega di competenze, la formazione di tecnici ed eletti locali ed una più generale responsabilizzazione della società civile. Questo processo di decentralizzazione avviene, tuttavia, in un contesto di estrema debolezza istituzionale locale, sia dal punto di vista tecnico sia finanziario. Per questa ragione molti programmi e interventi promossi dai diversi attori della cooperazione allo sviluppo si sono concentrati sul rafforzamento istituzionale e in particolare sulla formazione agli eletti locali (consiglieri comunali e rurali), non di rado analfabeti e del tutto inconsapevoli delle competenze e dei poteri loro attribuiti.

### 5.3 Lo sviluppo locale nelle strategie delle cooperazione internazionale

Tra i principali attori della cooperazione multilaterale coinvolti nella promozione di politiche e interventi ispirati a logiche di rafforzamento istituzionale e sviluppo locale in Senegal giocano un ruolo centrale l'Unione europea, la Banca Mondiale e il PNUD/FENU. Tali organismi prediligono un'azione multiscalare, appoggiando il processo di decentramento sia rafforzando le strutture centrali (politico-amministrative e tecniche), sia il sistema decentrato delle Regioni, Comuni e Comunità Rurali, sia intervenendo direttamente sulla più ampia società civile locale (es. appoggio a organizzazioni di base).

L'asse della *governance*, in particolare, assieme a quello delle infrastrutture e della sicurezza è uno dei cardini su cui si struttura l'aiuto allo sviluppo dell'Unione europea in Senegal. Nel quadro dell'VIII FED sono stati finanziati tre programmi espressamente rivolti all'appoggio del decentramento e allo sviluppo locale: lo PSIDEL (*Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local*) (2000-2005) che coinvolge circa 60 comunità rurali al Sud in Casamance e al Nord nel Dipartimento di Podor nella media valle del Senegal, in un percorso volto al miglioramento dell'accesso ai servizi sociali e alle infrastrutture collettive in ambito rurale attraverso approcci partecipativi; il PADELU (*Programme d'Appui au Développement Local Urbain*) (2001-2006) attivo in ambito urbano con l'obiettivo specifico di rinforzare le competenze nel campo dello sviluppo socio-economico e il PAR (*Programme d'Appui aux Régions*) (2002-2005) che si incentra sul consolidamento delle capacità delle regioni di esercitare le proprie funzioni di organizzazione dello sviluppo regionale attraverso il sostegno al processo di decentramento.

Con riferimento ai programmi di promozione dello sviluppo locale della Banca Mondiale in Senegal, nel 2000 si assiste al lancio di due ampi e importanti programmi, il Pnir (*Programme*

---

<sup>10</sup> Vengono trasferite le competenze che riguardano ambiente e gestione delle risorse naturali; azione sociale, popolazione e sanità, gioventù, sport e loisir; educazione, alfabetizzazione e formazione; pianificazione e gestione del territorio, habitat e urbanistica.

*National d'Infrastructures Rurales*) e l'Afds (*Agence du Fonds de Développement Social*), rispettivamente rivolti a due pilastri del *Community driven development* (i governi locali e la comunità locale). Dopo una prima fase di sovrapposizione dei due programmi, che spesso operavano con approcci simili nelle stesse località ma in modo indipendente, Pnir e Afds vengono accorpati in un nuovo grande programma lanciato nel 2006, il Pndl (*Programme national pour le développement local*) nel quale, attraverso un partenariato attivo tra Banca Mondiale e Governo senegalese, viene perseguito l'obiettivo di sostenere l'attivazione di servizi socio-economici di base alle Collettività Locali.

Le Nazioni Unite operano in Senegal soprattutto attraverso il *Fonds d'Équipement des Nations Unies* (Fenu) e il *Programme des Nations Unies pour le Développement* (Pnud), al cui interno si è consolidata un'ampia riflessione sul senso e sul metodo degli interventi di governance e sviluppo locale e in particolare sullo strumento dei "Fondi di sviluppo locale", introdotto dal Fenu alla metà degli anni Novanta. Tra i vari programmi sostenuti, Fenu e Pnud hanno lanciato a fine 1999 il Padmir (*Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural*), con durata prevista di quattro anni e successivamente prolungato fino alla fine del 2007. Gli assi d'intervento del Padmir si sono concentrati, attraverso un esercizio di pianificazione partecipativa e l'istituzione di un fondo di sviluppo locale, sull'appoggio al processo di pianificazione, di programmazione e di budgetizzazione delle comunità rurali, sull'implementazione e controllo dei Fondi di Sviluppo e del Fondo dell'Ue, sul rafforzamento delle capacità degli attori locali.

Al fianco di questi macro-programmi coesistono una pluralità di programmi e progetti meno articolati in termini di impegno finanziario e complessità organizzativa, finanziati da altre cooperazioni bilaterali, non governative (Ong senegalesi e del Nord) e decentrate.

Nel complesso tutti quanti questi programmi, al di là della struttura proponente, operano nella maggior parte dei casi attraverso la creazione di "Fondi di sviluppo locale" o analoghi strumenti il cui obiettivo è di rendere disponibili a livello locale risorse finanziarie altrimenti inadeguate ai compiti assegnati alle collettività locali, a fronte di scarsissimi trasferimenti dal livello centrale e dalla ancor più limitata capacità di prelievo fiscale a livello locale. Infatti, se da un lato gli interventi messi in atto autonomamente dalle amministrazioni decentrate sono quasi del tutto inesistenti, tanto a causa delle già citate problematiche finanziarie in cui versano che della frequente inesperienza e mancanza di formazione di tecnici ed eletti, dall'altro lato i programmi governativi sganciati dai canali della cooperazione sono scarsi e orientati nella maggior parte dei casi a interventi puntuali di carattere infrastrutturale. Ciò è dovuto al limitato potere contrattuale e decisionale di uno stato beneficiario di un vasto montante di aiuti e finanziamenti. Su tutto ciò gioca un ruolo non irrilevante la corruzione che domina il panorama politico senegalese, in cui fatica ad emergere un piano di risanamento nazionale e dove prevalgono particolarismi e interessi clientelari<sup>11</sup>.

Questa situazione porta tuttavia con frequenza a conflitti e competizione tra comuni, regioni e collettività locali per la captazione di risorse finanziarie provenienti da agenzie internazionali, stati, enti locali e associazioni del Nord, organizzazioni non governative in processi di scarso coordinamento degli interventi ai tre livelli, quando non di netta rivalità e ostilità.

In stretta relazione con la delicata e complessa questione del coordinamento da parte del governo senegalese dei programmi e interventi in atto sul proprio territorio, si evidenzia la problematicità della sovrapposizione degli interventi delle diverse agenzie di sviluppo. Nonostante gli sforzi delle Agenzie di agire in rete secondo un coordinamento sovralocale, gli interventi non sembrano presentare una reale, diffusa ed accessibile visibilità d'azione per tutti i soggetti che operano nel vasto panorama della cooperazione, con il risultato di una ripartizione geografica degli interventi che vede, spesso, il beneficio e il privilegio ripetuto di alcune aree. Così è la regione di Dakar che concentra il più forte tasso di investimento per abitante (8 320 FCfa), seguita dalla regione di St. Louis (7052 franchi Cfa), Louga (6369 franchi Cfa) e Kaolack (6163 franchi Cfa), contro i 2 510

---

<sup>11</sup> In questo quadro il Pndl promosso dalla Banca Mondiale ma assunto pienamente dal governo senegalese potrebbe in futuro, se adeguatamente sostenuto, fungere da quadro di coordinamento tra i diversi programmi attuali e futuri.

FCfa per abitante della regione di Kolda. I contesti in cui si concentra la più parte degli interventi non rappresentano peraltro zone più svantaggiate di altre. Non sono poche inoltre le sovrapposizioni sul terreno, segnalate in più rapporti di valutazione, addirittura tra i programmi promossi da uno stesso attore (come nel caso di Pnir e Afds della Banca Mondiale) o tra programmi diversi, anche se va registrata positivamente la sinergia attuata tra Psidel della Ue e Padmir del Fenu (Fig. 1). Soprattutto alla scala locale si segnalano in taluni casi situazioni ambigue, con la creazione da parte di diversi programmi di cooperazione di una pluralità di comitati di pilotaggio impegnati ad affrontare le medesime tematiche. Così ogni nuovo progetto crea molto spesso un proprio quadro di concertazione, esprimendo di fatto una mancanza di fiducia verso la collettività locale – a cui non viene affidata tale funzione – e determinando una proliferazione di tavoli di partecipazione che non di rado producono più confusione che sostegno a processi di governance ed empowerment delle comunità locali (Piveteau, 2005). Sul terreno gli attori locali, in primis le collettività locali, faticano inoltre a dare coerenza agli interventi, laddove le territorialità dei diversi donatori e agenzie di sviluppo si sovrappongono. Il livello sovralocale al contempo fatica a coordinare gli interventi, soprattutto con riferimento al livello regionale, che maggiormente dovrebbe essere preposto al coordinamento, e che invece è il più incerto e debole nell'attuazione del decentramento.

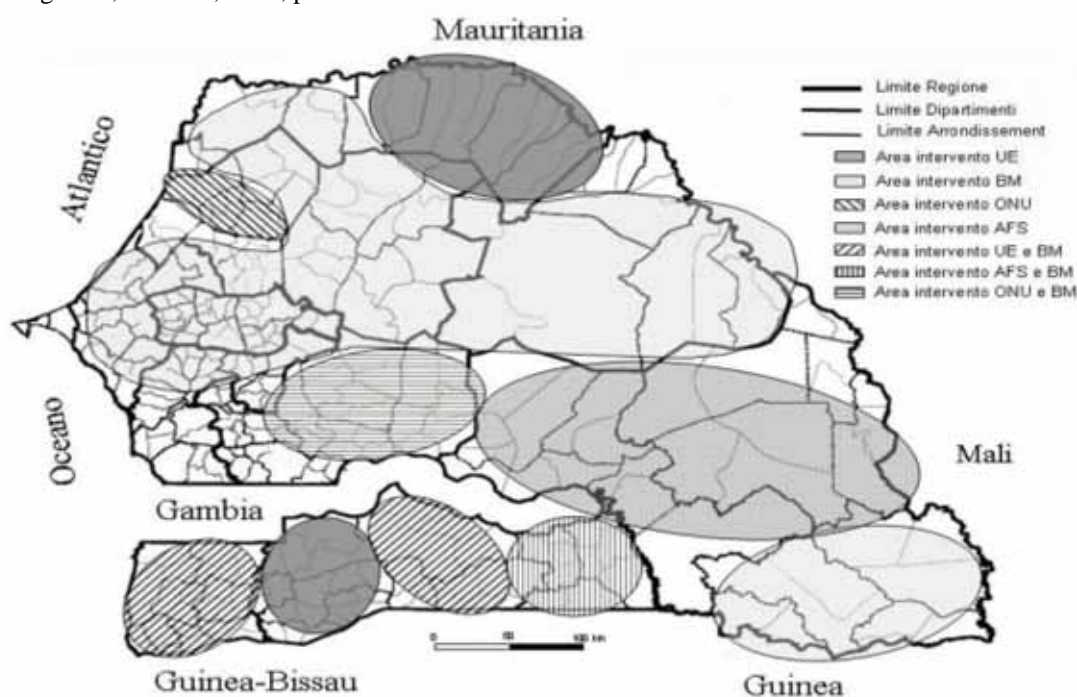
È complesso valutare le ricadute territoriali e gli esiti di tali programmi in quanto stanno diffondendosi solo in questo periodo le valutazioni della prima stagione di interventi. Ciò che tuttavia si evidenzia è un'attenzione prioritaria verso la fornitura dei servizi di base alle collettività locali e viceversa una minore (scarsa) attenzione per la promozione di interventi di carattere economico. Se infatti gli interventi si concentrano sul sostegno alla pianificazione territoriale degli enti decentrati, al coinvolgimento attivo della società civile, all'infrastrutturazione del territorio in un legame molto stretto tra istituzioni e agenzie di cooperazione, il privato economico (piccole e medie imprese, organizzazioni di base, associazioni di agricoltori, consorzi di produzione) riveste un ruolo marginale e gli interventi in questo settore sono sostenuti nella maggior parte dei casi dai frammentati interventi della cooperazione non governativa (Ong in primo luogo). Il volume complessivo dei finanziamenti messi a disposizione delle collettività locali senegalesi da parte della cooperazione allo sviluppo per la predisposizione dei piani di sviluppo e per la realizzazione di investimenti definiti prioritari<sup>12</sup> corrisponde, con riferimento al periodo 1998-2003, a 57 miliardi di franchi Cfa così ripartiti: 43.056.799.758 per il settore urbano e 13.925.358.244 per il settore rurale. La ripartizione degli interventi negli ambiti rurale e urbano evidenzia una continuità d'azione in settori come quello idraulico, delle infrastrutture viarie, sanitario, amministrativo e del commercio, e una più generale attenzione verso il sostegno alle attività amministrative piuttosto che verso le attività economiche. Se da una parte è chiara l'individuazione della scala locale come privilegiata, dunque come livello pertinente di esecuzione dei programmi, dall'altra è altrettanto evidente che la promozione delle attività economiche rimane in gran parte al di fuori delle logiche che veicolano gli interventi.

Ciò porta a domandarsi se sia possibile e (auspicabile) promuovere sviluppo locale senza premere sull'acceleratore della crescita economica locale o se viceversa il sostegno all'operato di spazi politico-amministrativi decentralizzati possa rappresentare un primo tassello per facilitare cambiamenti produttivi alla scala locale, valorizzando nel tempo in maniera originale risorse locali.

---

<sup>12</sup> I dati raccolti fanno riferimento programmi e progetti: PAC e Pnir della Banca Mondiale, Padelu e Psidel dell'Ue, Padmir delle Nazioni Unite, Pro-CR (Promotion des Communautés Rurales, Paddel e Addel della cooperazione francese).

Fig.1 – Le aree di intervento dei programmi di sviluppo locale dei principali organismi internazionali in Senegal  
 Fonte: Bignante, Dansero, 2008, p. 232.



## 6. Osservazioni conclusive

Un confronto tra le vie egiziana e senegalese allo sviluppo locale – nel loro ambiguo e complesso rapporto tra strategie della grande cooperazione internazionale, strategie nazionali e dinamiche locali – rende necessario incrociare, in queste pagine conclusive, prospettive politiche ed economiche, incentrando l'attenzione sull'intersezione fra dinamiche locali e sovralocali, con particolare riferimento al ruolo di istituzioni o organismi sovra-nazionali nell'influenzare, e informare, le pratiche di sviluppo locale in atto nei due paesi.

Come si è avuto modo di esaminare, in entrambi i contesti il dibattito sullo sviluppo locale è relativamente recente, per molti aspetti rimane in una dimensione implicita ed è segnato da una marcata istituzionalizzazione. A differenza di quanto avviene nel contesto senegalese tuttavia, sin dall'inizio la riflessione egiziana si è collocata su un piano multidimensionale. L'emergere e il diffondersi in Egitto di temi tradizionalmente riconducibili allo sviluppo locale si muove infatti simultaneamente su due piani, quello positivo/economico e quello normativo/politico. Da un lato, infatti, lo sviluppo locale emerge in Egitto in seguito al diffondersi della consapevolezza del ruolo delle Pmi nell'economia egiziana. Dall'altro lato, questa "scoperta", a differenza di quanto avvenuto in Italia con i distretti industriali, non viene immediatamente declinata in termini né meso-economici né territoriali, ma economia informale e Pmi vengono considerate soprattutto in chiave macro-economica, vale a dire legando il tema dello sviluppo locale a quello del ruolo dello Stato nell'economia. Prevala una visione in negativo dell'economia informale, come "fallimento del mercato", ostacolo allo sviluppo da superare, anziché in positivo, come risorsa per lo sviluppo locale.

Dal punto di vista degli attori e delle scale coinvolte, appare conseguentemente netto il predominio delle scale sovranazionale e nazionale, attraverso la mobilitazione di élite intellettuali cairene – e quindi *ipso facto* nazionali, giacché nel dialetto dell'Alto Egitto il termine *Masr* denota sia l'intero Egitto sia la sua capitale. Il dibattito sullo sviluppo locale è stato dunque decisamente

“nazionalizzato”, e ricondotto alla trentennale discussione su quanto ci sia allontanati o meno dall’eredità nasseriana.

Ne consegue che i processi di territorializzazione alla scala regionale e locale sono stati relativamente deboli, anche se si registrano i primi tentativi di emergenza di una elite politica regionale. Si pensi per esempio alla nomina a Ministro per lo Sviluppo Locale dell’ex governatore di Alessandria oppure alla politica di promozione degli investimenti alla scala regionale. Anche in questo caso, tuttavia, va osservato come i governatorati che in qualche maniera hanno goduto di un pur limitato vantaggio della prima mossa sono stati regioni relativamente avvantaggiate, come quello di Ismailya, forte della presenza del canale di Suez, e quello di Menufeya, nella fertile regione del Delta. In questo contesto economico, politico e culturale, si evidenzia nel complesso la mancanza di quei fattori sostanziali, riconducibili cioè alle peculiarità di processi “locali”, collocati storicamente e geograficamente e perciò difficilmente modellizzabili e generalizzabili, che ha caratterizzato la riflessione sullo sviluppo locale in Occidente.

La stessa mancanza si avverte nel contesto senegalese, anche se per ragioni differenti. In Senegal, infatti, lo sviluppo locale si pone come approccio fortemente istituzionale volto a creare quelle condizioni contestuali – formazione degli eletti locali, definizione di quadri di concertazione e processi partecipativi nella direzione di formulare dei piani locali di sviluppo, che sono essenzialmente piani per la creazione di infrastrutture collettive – necessarie a stimolare e intercettare i dinamismi socio-economici locali. In questo quadro la cooperazione internazionale fornisce le indispensabili risorse finanziarie e tecniche, veicolando tuttavia nel contempo i propri obiettivi strategici e ideologici, attraverso una pioggia non sempre coordinata di interventi, tra macro-programmi e micro-progetti, che solo negli ultimi anni hanno conosciuto primi tentativi di razionalizzazione istituzionale, di concerto con i grandi donatori. In questi approcci prevale una dimensione integrata, attenta alle dimensioni non puramente economiche dello sviluppo dove, paradossalmente, è proprio la dimensione formale e positiva dello sviluppo locale ad essere sottovalutata, nel senso che i diversi programmi e progetti di sviluppo locale messi in campo non sembrano in grado di intercettare e sostenere quelle rare situazioni di dinamismo economico locale che pure sono presenti sul territorio senegalese.

Così come in Egitto, anche in Senegal la scala nazionale e gli attori statuali rivestono un ruolo primario nella promozione di politiche e programmi di sviluppo locale, seppur in maniera diversa: ad un marcato centralismo istituzionale che caratterizza il contesto egiziano si contrappone un’azione di accompagnamento meno strutturata e più soggetta ai condizionamenti della cooperazione internazionale da parte del governo senegalese. In questo quadro, il livello locale viene a rappresentare un attore dei processi dello sviluppo inserito in un contesto nazionale che impone vincoli e apre possibilità di azione. Il rischio che si palesa è tuttavia che l’attenzione per lo “sviluppo locale” non faccia che aggiungere un’altra scala, quella locale, al dibattito e alle prassi di sviluppo, senza modificare in profondità i meccanismi e le logiche soggiacenti. A questo proposito va segnalato come il potenziamento di meccanismi di *governance* territoriale e sostegno allo sviluppo delle collettività locali senegalesi possa rappresentare uno strumento favorevole allo sviluppo locale, sia in termini di coordinamento orizzontale (tra i diversi progetti degli attori locali) sia di coordinamento verticale (tra gli interventi statali, quelli dei finanziatori stranieri, delle istituzioni sovraregionali ect.) a patto che non venga indebolito il ruolo ancora marginale e da definire delle collettività locali stesse (Leloup *et al.*, 2004). In questo senso si riscontra una certa qual incompatibilità tra decentramento e rafforzamento delle competenze degli attori locali (Piveteau, 2005). La reale efficacia di una gestione decentralizzata è messa in discussione nel momento in cui questa si misura con l’impossibilità degli attori locali di poter formare nuovi spazi di produzione dei beni pubblici, poiché i poteri pubblici locali sono ancora impreparati nel rafforzare una parte più grande della loro legittimità sui risultati delle scelte politiche che possono rivendicare. Una decentralizzazione ormai compiuta che trasferisce nuove competenze alle collettività locali ancora fragili ed inesperte e con limitate risorse proprie, rafforza automaticamente il potere degli operatori stranieri, che dati i diversi obiettivi talvolta producono discontinuità e contraddittorietà. Questo indebolisce inevitabilmente il controllo locale, la coerenza e l’efficacia delle politiche pubbliche (soprattutto in termini di investimento): le collettività locali si

indeboliscono, a fronte di maggiore competizione tra loro, a seguito di una logica perversa che porta a privilegiare orientamenti esogeni (piani di sviluppo redatti in modo standardizzato, processi partecipativi fatti a regola di finanziamento) lasciando a lato l'intento di organizzare le proprie risposte secondo altri modelli. La dominazione della logica del progetto a scala locale, le ineguaglianze dei poteri tra attori coinvolti nell'aiuto, la debolezza delle risorse mobilizzabili in molte delle collettività locali sembrano ridurre le speranze della realizzazione in Senegal di un processo di decentramento a favore di uno sviluppo locale reale.

In questo quadro in Senegal così come in Egitto l'assunzione dello sviluppo alla scala locale da parte dei grandi soggetti protagonisti della cooperazione allo sviluppo ha comportato una certa standardizzazione dell'esperienza occidentale che, potenzialmente, potrebbe indebolire invece che rafforzare la dimensione territoriale dello sviluppo. Nel momento in cui il locale è semplicemente una scala che si sostituisce a quella nazionale per adempiere in maniera più efficace e efficiente determinate funzioni, il rischio è che vada perso il contributo che il territorio, in quanto sedimentazione di competenze non facilmente riproducibili e non fungibili, passi in secondo piano rispetto alla scala. In altri termini, il rischio è che si ponga una eccessiva enfasi sulla scala locale, in cui è sufficiente che i processi vengano definiti e strutturati alla scala locale e comunitaria, senza attribuire la giusta attenzione alla specificità che il radicamento territoriale apporta ai processi di sviluppo. In questa maniera, vengono a crearsi dei paradossi, come nel caso egiziano, in cui l'attenzione alle micro-imprese e a cluster specializzati si accompagna a una pianificazione territoriale di tipo modernista e dirigista, in cui le stesse autorità locali si fanno portatrici di politiche di delocalizzazione più o meno forzata, quando non di esplicita espulsione dal territorio proprie di quelle imprese che dovrebbero essere il motore dello sviluppo locale.

Un'ultima considerazione – che è in realtà una possibile apertura per una più approfondita comparazione tra i due contesti nazionali – riguarda la dimensione religiosa come orizzonte di riferimento dei percorsi di sviluppo locale senegalesi e egiziani. L'Islam gioca infatti un duplice ruolo di similitudine e differenziazione tra i due paesi africani. Per quanto entrambi siano paesi a maggioranza islamica con istituzioni giuridiche formalmente laiche, l'Islam viene declinato in maniera profondamente differente, almeno per molti aspetti. Mentre il Senegal è caratterizzato da una netta prevalenza dell'Islam sufi che ha visto le confraternite mistiche giocare un ruolo fondamentale nella formazione dell'identità religiosa ma anche politica e nazionale del Paese saheliano, riducendo al minimo il campo di azione del fondamentalismo e dell'Islam politico, in Egitto la situazione è più complessa. Sebbene sia presente una forte componente mistica anche nell'Islam egiziano, soprattutto quello popolare che trova la sua espressione più forte e tradizionale nelle feste religiose dette *mulid*, la sua azione sociale è decisamente debole rispetto all'attivismo caritatevole di organizzazioni come i Fratelli Musulmani che in Egitto hanno avuto la propria terra natale. In questa direzione, potrebbe offrire interessanti spunti di ricerca valutare come le due differenti interpretazioni dell'Islam che si sostanziano nelle confraternite *sufi* senegalesi e nei Fratelli Musulmani egiziani si traducano in modi simili o differenti di attivare risorse locali per rispondere alle esigenze della popolazione, soprattutto nelle aree maggiormente deprivate dei rispettivi Paesi.

## Bibliografia

- Banca Mondiale, (2003), *Local Economic Development*, Urban Development Unit, The World Bank, Washington.
- Becattini, G., (1998), *Distretti industriali e made in Italy. Le basi reali del rinnovamento italiano*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Bignante E., Dansero E., (1998), "Lo sviluppo locale in Senegal tra decentramento, cooperazione internazionale e dinamismi locali", in Dansero E., Giaccaria P., Governa F., *op. cit.*, pp. 223-246.
- Birks J. S., Sinclair C. A., (1982), "Employment and Development in Six Poor Arab States: Syria, Jordan, Sudan, South Yemen, Egypt, and North Yemen", *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 14, No. 1, p. 35-51.

- Browne S. (2006), *Aid and Influence: Do Donors Help or Hinder?*, London, Earthscan.
- Comaroff J. e Comaroff, J. (2001) (eds.), *Millennial Capitalism and the Culture of Neoliberalism*, Durham, NC: Duke University Press.
- D'Aquino P., (2002), "Le développement local. Territoire entre espace et pouvoir: pour une planification territoriale ascendante", in *L'Espace Géographique*, n.1, pp. 3-23.
- Dansero E., Demarchi M. (2005), "Lo sviluppo locale dal Nord al Sud del mondo. Tra retoriche partecipative e percorsi di riappropriazione", *Geotema*, 26, pp. 24-38.
- Dansero E., Giaccaria P., Governa F. (a cura di), *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud. Un confronto internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, FrancoAngeli, Milano.
- de Soto H., (1989), *El Otro Sendero: La Revolución Informal*, Bogotá, Editorial Printer Colombia.
- Dubresson A., Fauré Y-A, (2002), "Décentralisation et développement local: un lien à repenser", *Revue Tiers Monde*, n. 181, pp. 7-19, 2002.
- El-Mahdi, (2002), *Towards Decent Work in the Informal Sector. The Case of Egypt.*, Geneva, Employment Sector, ILO,
- Elyachar J. (2005), *Markets of dispossession. Ngos, Economic Development, and the State in Cairo*, Duke University Press, Durham (NC).
- Giaccaria P., Abdel-Kader M., Scarpocchi C. (2008), "Tangible versus intangible heritage in question. The case of the Jewellery Cluster in Cairo", in Jansen-Verbeke M., Priestley G.K., Russo A.P. (a cura di), *Cultural Resources for Tourism. Patterns, Processes and Policies*, Nova Science, New York (in corso di stampa).
- Giaccaria P., Scarpocchi C., (2008), "Lo sviluppo locale in Egitto", in Dansero E., Giaccaria P., Governa F., op. cit., pp. 197-222.
- Helling L., Serrano R., Warren D., (2005), "Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework", in *Social Protection Discussion Paper*, n. 535, The World Bank, New York, 2005.
- Hettne B., (1990), *Development Theory and the Three Worlds*, Longman, New York.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B. (2004), "Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?", in *Mondes en développement*, vol. 31, 24, pp. 95-112.
- Lévy J., et Lusseau M., (2004), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2004.
- Magrin G., (2007), "Le développement local introuvable : réflexions sur l'importation d'un concept au Sénégal", *Cahier de Girardet*, Université Gaston Berger, S. Louis, Sénégal, n. 4.
- North D., (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pecqueur B., (1989), *Le développement local: mode ou modèle*, Syros, Paris.
- Pecqueur B., (2005), "Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud", in Antheaume B., Giraut F., (eds.) *Le territoire est mort. Vive les territoires!*, IRD Edition, Paris, pp. 295-316.
- Piveteau A., (2005), *Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique*, *Revue Tiers Monde*, n. 181, XLVI, 2005, pp.
- Potter R.B. et Al., (eds.), (2004), *Geographies of development*, Pearson, Harlow, II ediz..
- Rist, G., *Le développement. histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Science-Po, 1996.
- Scarpocchi C., (2003), "Dinamiche d'attori e configurazioni conflittuali nella patrimonializzazione del Cairo Islamico", *Terra d'Africa*, 4, no. 12/13, p. 49-101.
- Scarpocchi C., (2008), "Lo sviluppo locale nelle teorie e nelle pratiche degli organismi internazionali", in Dansero E., Giaccaria P., Governa F. (a cura di), op. cit., pp. 23-43.
- Sykora L., (1999), "Local and regional planning and policy in East Central European transitional countries", in Hampl M. (a cura di), *Geography of societal transformation in the Czech Republic*, Prague, Charles University, Department of social Geography and regional Development, pp. 153-179,
- Totte M., Dahou T., Billaz R., (eds.), (2003), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Cota-Karthala-Enda Graf, Karthala, Paris.